

2008

Page

A Comprehensive Plan for Brownfield Redevelopment in New Brunswick

Department of Environment

December 2008

Be innovative



**A Comprehensive Plan for
Brownfield Redevelopment in New Brunswick**

December 2008

Prepared by:

Stewardship Branch
Environmental Management Division
Department of Environment

www.gnb.ca/Environment

FOREWORD – WHAT IS A BROWNFIELD?

Many New Brunswickers are probably familiar with the term “contaminated site,” which is used to describe any property that has been affected by spills or leaks of contaminants. The term is most commonly used in reference to sites that have been affected by petroleum spills, such as properties where service stations are or have been located.

In most cases, these contaminated sites would not be considered “brownfields.” This term is typically used to describe abandoned, derelict, or otherwise underutilized former commercial and industrial properties that might have become contaminated in the past.

Brownfields can be found in most New Brunswick communities. Although many of these sites are now regarded as unusable due to their past uses and current contamination, they actually hold great potential for redevelopment. Furthermore, there are many ways in which New Brunswick can benefit from brownfield redevelopment. Through the remediation and redevelopment of existing brownfields, New Brunswick can address past environmental damage, reduce development pressure on pristine lands surrounding municipalities and alleviate stress on municipal infrastructure, primarily water and sewage systems.

As a result of brownfield redevelopment, New Brunswick also stands to benefit both socially and economically. As municipal brownfield properties are revitalized and returned to productive use, they will contribute to the long-term sustainability of provincial communities, provide for economic growth and ultimately support New Brunswick’s progress toward self-sufficiency by 2026.

For these reasons, the Government of New Brunswick is taking action to promote and encourage brownfield remediation and redevelopment throughout the province with the following comprehensive plan. The aim of this plan is to foster brownfield redevelopment efforts by improving New Brunswick’s contaminated site regulatory system, developing appropriate incentives for redevelopment, harmonizing New Brunswick’s approach with neighbouring jurisdictions, and improving government’s brownfield educational and outreach initiatives.

In developing this plan, the Government of New Brunswick has relied upon the significant past efforts and recommendations of the New Brunswick Brownfield Development Working Group, the National Roundtable on the Environment and Economy (NRTEE), and the Canadian Council of Ministers of Environment. On behalf of all New Brunswickers, the Province commends these groups for their pioneering work in advancing many of the ideas and approaches described herein.

CONTAMINATED SITES AND BROWNFIELDS – A HISTORICAL PERSPECTIVE

New Brunswick has experienced significant societal benefits as a result of a century of industrialization. However, this progress has not come without cost. As we move to redevelop many former industrial and commercial properties, we discover unintended environmental effects that past uses have had on these sites. New Brunswick is not alone in this position. Indeed, communities across Canada are discovering and dealing with similar environmental impacts of industrial activity.

Decades ago, the negative environmental and human health impacts associated with spills, leaks, and discharges of contaminants were not well understood. In the event that a site was contaminated, the immediate and obvious pollution was usually cleaned up but people often unknowingly left contamination behind. Fortunately, New Brunswickers now understand the need to avoid these situations, as well as the importance of conducting effective cleanups.

Although contamination has been recognized as a significant issue for some time, it was not until the 1980s that New Brunswick dedicated government resources to identifying and cleaning up contaminated sites. The issue at the time was the discovery of large amounts of contamination associated with leaking underground petroleum storage tanks. To address this issue, New Brunswick introduced the *Petroleum Product Storage and Handling Regulation* under the *Clean Environment Act* in 1987. Using the

powers provided under the act and regulation, the Department of Environment began the assessment and enforced removal of non-compliant tanks.

However, these efforts were hindered by technological limitations and the absence of standards to direct the cleanup of associated contamination. The power to order site remediation was in place, but there were no recognized standards for site assessment and remediation. Without such standards in place, it was a time-consuming and difficult task to determine an appropriate approach for each site.

By 1992, New Brunswick had adopted generic clean-up standards for petroleum contamination in soil and groundwater. This improved the situation, but failed to address many site-specific characteristics. It was also acknowledged that the standards, although prudently developed and based on the best available information, were not based on any rigorous scientific analysis.

It was not until 1999 that a fully science-based approach was adopted for contaminated site assessment and remediation. It was then that the Atlantic provinces, working in partnership, developed and adopted the Atlantic Risk Based Corrective Action (RBCA) methodology for environmental site assessment and remediation. This approach provides a comprehensive method for site assessment and remediation that focuses on eliminating environmental and human health risks. Since 1999, the RBCA model has proven its worth in the successful assessment and remediation of more than 1,500 properties in New Brunswick.

Although the adoption of the RBCA model has spurred remediation efforts for many sites in New Brunswick, the past nine years have revealed further, non-technical issues that are also serving to prevent the timely remediation of contaminated sites and the redevelopment of brownfield lands. Many redevelopment projects are undermined due to concerns associated with "regulatory liability."

At issue is the fair allocation of responsibility for compliance with regulatory requirements, and uncertainty with respect to potential future regulatory actions. Remediation costs can also be a significant deterrent, and access to financing is limited for these sites, as lenders are wary of the associated risks. It must also be acknowledged that the current regulatory approach does not provide the legal certainty that many investors need in order to take on the challenge of redeveloping a brownfield site. Clearer rules are needed to provide planning certainty.

Recognizing the shortcomings of the approaches currently taken throughout the country to address

these issues, the NRTEE released a report entitled "Cleaning up the Past, Building the Future: A National Brownfield Redevelopment Strategy for Canada" in 2003. The report focused on many of the outstanding legal, regulatory and liability issues that are preventing the remediation and redevelopment of brownfield properties. The report also presents a strong public policy business case for taking action by identifying the many significant environmental, economic, and social benefits of brownfield redevelopment.

New Brunswick has reviewed the NRTEE's recommendations, similar ones put forward by the Canadian Council of Ministers of Environment, and those of the

New Brunswick Brownfield Development Working Group, and concluded that there is merit in many of the ideas that have been put forward. The comprehensive plan proposed herein adopts many of the core brownfield redevelopment principles recommended by those earlier initiatives. The Government of New Brunswick believes that applying these principles in brownfield redevelopment will play a central role in our province's efforts to be environmentally, socially and economically sustainable.



BROWNFIELD REDEVELOPMENT PLAN

The main goal of New Brunswick's comprehensive plan for brownfield redevelopment is to improve environmental stewardship and promote sustainability throughout the province. One way to accomplish this goal is to facilitate redevelopment. By removing unnecessary impediments to remediation, government can make brownfield redevelopment more attractive to investors. Therefore, the actions proposed herein focus on making it easier to remediate and redevelop brownfield properties without compromising existing standards of environmental protection.

This plan targets four key areas: improved regulatory certainty, incentives, Atlantic harmonization and outreach. Some of these actions can be implemented immediately, while others will require further participation from a broad range of government, industry and stakeholder groups.

Specific actions to remove unnecessary impediments and otherwise promote the remediation and redevelopment of brownfield lands are detailed as follows:

1. Improved Regulatory Certainty

New Brunswick currently relies on the Guideline for the Management of Contaminated Sites as the technical and policy basis for its contaminated sites management program. This guideline is also used for the purposes of promoting and facilitating brownfield redevelopment. The underlying legal authority for this approach stems from the *Clean Environment Act*. Under the act, the Minister of Environment may "order" the cleanup of contaminated sites in accordance with the guideline. Although seemingly clear and straightforward, there are a number of pitfalls associated with this approach. The following is provided as an overview of each regulatory issue that is currently undermining remediation and redevelopment efforts, and the actions that will be taken to address these issues:

a) A Contaminated Sites Regulation

Although the Guideline for the Management of Contaminated Sites has been highly successful in ensuring that contamination

is adequately cleaned up, it is considered weak as a tool for promoting brownfield redevelopment. Its status as a guideline, as opposed to a regulation causes uncertainty in the business community. Some developers and other parties that might take over responsibility for a brownfield site will not commit to substantive investments without the assurance that a regulated remediation process provides.

Government will therefore move to turn its current guideline process and remediation standards into regulation. This will serve to provide regulatory certainty in the minds of lawyers, developers, bankers and other stakeholders. This kind of certainty will attract more players to opportunities for brownfield redevelopment in New Brunswick, improve access to financing for brownfield projects, and serve to strengthen the legal framework supporting contaminated sites management.

b) Defining the Responsible Parties

Currently, the Minister of Environment has broad powers, under certain circumstances, to identify any party as being legally responsible for the cleanup of contamination. This creates an uncertain legal environment, which is a significant impediment to brownfield redevelopment for the various parties involved. Prospective purchasers, developers and lenders fear the possibility of gaining regulatory liability for the actions of former owners of brownfield lands.

In supporting the principle of "polluter pays," the Province will bring certainty to the process of identifying a responsible party by clearly identifying in regulation the types of potentially responsible parties. This will serve to entice third-party developers and financiers to come forward with redevelopment projects without fear of becoming burdened with regulatory responsibility for the past actions of others.

c) Voluntary Remediation Program

The Minister of Environment's order-making authority is the key power that enables him or her to ensure that contamination is cleaned up. Unfortunately, some environmental certification and auditing programs treat the existence of a ministerial order as a form of

non-compliance with the law. However, there is no other regulatory process in place in New Brunswick to accomplish the same end.

The Province will therefore introduce a Voluntary Remediation Program (VRP). Under the provisions of the VRP, a party will be able to volunteer to clean up a contaminated site. In volunteering, this party would not be assuming responsibility (i.e., accepting blame). A document describing the remediation to be undertaken and an associated timeline would then be developed between the proponent and the regulator. Once approved and issued, the voluntary remediation plan would shield the proponent(s) from punitive enforcement measures as long as the plan is being followed and benchmarks are being met.

The voluntary remediation program will also contain an important environmental regulatory liability protection element for parties that wish to work with the volunteering party or parties. Removal of this potential liability allows developers, contractors and financiers to become involved in brownfield redevelopment projects without fear of future environmental regulatory liability.

d) Performance-Based Regulation

In the interests of allowing remediation proponents to pursue a wide variety of options and approaches for the cleanup of contamination, the Province will no longer specify or require pre-approval of remediation technologies or methods. The regulation will instead focus on the outcomes and timelines for achieving them. Proponents will be free to pursue performance-based remediation contracts. The Department of Environment will concern itself only with the end product of their efforts, and not the specific methods used to achieve them.

e) Transfer of Regulatory Liability

When brownfield lands are sold and transferred, agreements are often struck between the buyer and the seller with respect to any future environmental liability. However, no opportunity exists under the current legislation to allow the Minister of Environment to recognize the transfer of responsibility.

Consequently, the sale of a property merely serves to expand, for regulatory purposes, the list of potentially responsible parties. While this would appear to offer some benefit to the regulator, the reality is that this serves as a disincentive for developers and lenders ever to become involved. Furthermore, it provides no incentive for property owners to divest themselves of an unwanted property. This reality stands as a significant impediment to the sale and redevelopment of affected (and formerly affected) properties in New Brunswick.

To address this issue, the Province will institute the legislative and regulatory changes necessary to accommodate the permanent transfer of regulatory liability. Under this system, the buyer and seller may enter into an agreement concerning the transfer (or retention) of liability that could also be signed by the Minister of Environment, indicating that the transfer of regulatory liability would come into effect on the date that the regulated remediation process was complete, or immediately if no remediation is required.

Safeguards will be instituted to ensure that this system is not abused (e.g., with regulatory liability intentionally transferred to a party without the stability and financial resources necessary).

f) Alternate Dispute Resolution

Litigation involving the cleanup of contaminated sites has a history of being costly and time-consuming. Experience in New Brunswick, and especially in the United States, has shown that the costs of such litigation can often exceed the costs associated with cleanup for some sites. The Province believes that financial resources dedicated to brownfield redevelopment should be spent on cleanup and redevelopment, rather than on legal fees.

Alternate dispute resolution (ADR) mechanisms are gaining support in Canada as an approach to a timelier and more cost-effective method for resolving issues of responsibility and liability. Such systems typically involve some form of binding

arbitration, rather than the courts, to settle such disputes. Thus, in the interests of minimizing the legal expenses associated with brownfield redevelopment, the Province will implement an alternate dispute resolution mechanism to help mediate disagreements over regulatory responsibility.

g) Reporting Requirements

The current remediation process requires that notification be placed in the New Brunswick Land Gazette whenever a property is involved in the remediation process. This approach is intended to provide assurance that future owners of the property will be aware of the contamination that occurred at the property and any remedial measures taken. This practice serves an important purpose for sites that have been "conditionally closed" — that is, sites that require the use and maintenance of infrastructure or land-use constraints to ensure that environmental and human health impacts are prevented (i.e., some residual contamination may remain at the site, but does not represent a threat, provided that certain controls are put in place). The notice ensures that future owners are aware of these circumstances as well as their responsibility to manage the site appropriately.

Although the "notice" system remains a valuable tool that should continue to be used, it should be recognized that such notices result in many sites being labeled with the stigma of contamination where it is not warranted. This can include properties affected by minor spills, and other similar situations in which the contamination can be easily removed.

To address this issue, the Province will begin removing these notices in instances wherein future activity on the property would not be hindered due to residual contamination. It should be noted that this would not interfere with the necessary due diligence with respect to a property's history during a real estate transaction. It would simply remove the notice placed in the New Brunswick Land Gazette for some sites.

New Brunswick also has requirements in place respecting the notification of government and "third parties" to a contamination event (e.g., a neighboring property that is affected by contaminants from a source property). Several challenges have been identified with the current approach over the past nine years. Notably, there have been instances when government and neighbouring property owners have been notified unnecessarily (e.g., contaminant amounts were negligible). In those instances, notification can have the unfortunate consequence of needlessly multiplying the number of properties that are affected by the stigma associated with contamination. As the Province now moves to incorporate the current site management process into a new regulation, these notification requirements will be improved and aligned with notification procedures that are proving successful in other jurisdictions.

h) Regulatory Closure

The current site assessment and remediation process, which is based on the Atlantic Risk Based Corrective Action methodology, has been widely accepted and is seen nationally as a leader. Nevertheless, there is no possibility under the current legislation to provide permanent closure for a remediation file. That is, the responsible party, and all future owners, must live with the possibility that government may change its remediation standards someday and require more work on a site. Such uncertainty has a negative effect on redevelopment efforts. The fear of perpetual regulatory liability is perhaps the largest single impediment to brownfield redevelopment.

To address this, the Province will explore the development of new legislation that would allow government to permanently "close" site files. As currently envisioned, this may require a fund to be created to house monies needed in the unlikely event that a closed site requires some more work to protect the environment or human health in the future (as the owners and other interests could no longer be compelled by government to carry out such work). In furthering this issue, the Province will conduct consultation efforts to develop a workable approach.

2. Incentives

The Government of New Brunswick has been reviewing some innovative programs offered in other jurisdictions to provide incentives and tax breaks for certain brownfield redevelopment activities. Interestingly, some of these approaches can be implemented on a cost-neutral basis, and would actually increase tax revenues to both the Province and the federal government. However, given the linkages between federal and provincial tax law, the Province cannot implement these innovations without buy-in and active support from the federal government.

The Province will therefore engage the federal government in discussions on innovative taxation policies in this area. Pending the success of these efforts, further specific actions might be implemented.

3. Atlantic Harmonization

Since 1997, contaminated sites management (including the promotion of brownfield redevelopment) has been greatly advanced through the efforts of the Atlantic Partners In "Rebecca" (RBCA) Implementation (PIRI) Committee. Atlantic PIRI, which represents all of the Atlantic provincial jurisdictions and key industrial stakeholders, works continuously toward the harmonization of contaminated sites management in Atlantic Canada. One of the group's key successes has been the adoption of the RBCA approach across the region. This is notable for many reasons, but particularly with respect to its positive influence on brownfield redevelopment in the four provinces. The common approach allows potential developers and other players to be active throughout the region, eliminating the usual barriers to entry caused by differing provincial regulatory requirements.

Having learned this lesson with respect to the scientific and technical tools used in brownfield cases, all PIRI members have expressed a desire to see the overall policy approach to brownfield redevelopment similarly harmonized throughout Atlantic Canada. The Atlantic provinces have recently tasked Atlantic PIRI with this responsibility and initial work is underway.

The Province will continue to support Atlantic harmonization efforts through Atlantic PIRI, and will endeavour to ensure that New Brunswick's actions are in line with those of our Atlantic partners.

4. Outreach

Recent studies have provided reliable information with respect to the environmental, economic and social spinoffs associated with brownfield redevelopment projects. In an effort to promote a widespread understanding of these positive effects, the Province recently supported a series of brownfield information sessions/workshops targeting lawyers, bankers, real estate professionals, and municipal and provincial decision-makers. Having witnessed the success of this approach in creating enthusiasm for brownfield redevelopment efforts, the Province sees significant value in proceeding with further outreach and consultation initiatives. These will target a broad range of stakeholders to ensure that innovation in this area continues into the future.

Une stratégie complète de rétablissement des sites contaminés au Nouveau-Brunswick

Ministère de l'Environnement

Décembre 2008

Soyez innovateur



**Une stratégie complète de rétablissement des
sites contaminés au Nouveau-Brunswick**

Décembre 2008

Préparé par :

La direction de l'intendance
Division de la gestion de l'environnement
Ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick

www.gnb.ca/Environnement

AVANT-PROPOS – QU'EST-CE QU'UN SITE URBAIN CONTAMINÉ?

De nombreux Néo-Brunswickois connaissent sans doute bien l'expression « site contaminé » qui sert à décrire les propriétés touchées par des déversements ou des fuites de contaminants. L'expression est le plus souvent utilisée pour parler de sites touchés par des déversements de pétrole, tels que des propriétés où sont/étaient situés des stations-service.

Dans la plupart des cas, ces sites contaminés ne seraient pas considérés comme des « sites urbains contaminés ». Cette expression sert habituellement à décrire des propriétés abandonnées ou d'anciennes propriétés commerciales et industrielles sous-utilisées pouvant avoir été contaminées dans le passé.

On trouve des sites urbains contaminés dans la plupart des collectivités du Nouveau-Brunswick. Bien que bon nombre de ces sites soient aujourd'hui considérés comme inutilisables en raison de leurs utilisations passées et de leur contamination actuelle, ils offrent, en fait, un grand potentiel de réaménagement. De plus, le Nouveau-Brunswick peut profiter du réaménagement des sites urbains contaminés de nombreuses façons. Avec l'assainissement et le réaménagement de sites urbains contaminés existants, le Nouveau-Brunswick peut réparer les dégâts causés à l'environnement dans le passé, réduire les pressions exercées par l'aménagement sur les terres vierges avoisinant les municipalités et atténuer le stress sur les infrastructures municipales, principalement sur les réseaux d'alimentation en eau et les réseaux d'égout.

Le Nouveau-Brunswick peut également tirer un avantage social et économique du réaménagement de sites urbains contaminés. Au fur et à mesure que les sites urbains contaminés municipaux seront revitalisés et rendus à un usage productif, ils contribueront à la viabilité à long terme des collectivités provinciales, assureront la croissance économique et, en dernier ressort, appuieront les progrès du Nouveau-Brunswick en vue d'atteindre l'autosuffisance d'ici 2026.

C'est pour ces raisons que le gouvernement du Nouveau-Brunswick prend des mesures afin de promouvoir et d'encourager l'assainissement et le réaménagement de sites urbains contaminés dans l'ensemble de la province, avec la stratégie complète présentée ci-après. Le but de la stratégie consiste à favoriser les efforts de réaménagement de sites urbains contaminés en améliorant le système de réglementation des sites contaminés du Nouveau-Brunswick, en élaborant des

mesures incitatives favorables au réaménagement, en harmonisant l'approche du Nouveau-Brunswick avec celle des administrations voisines et en améliorant les initiatives d'éducation et de sensibilisation du gouvernement sur les sites urbains contaminés.

Lors de l'élaboration de cette stratégie, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est appuyé sur le travail important et les recommandations du Groupe de travail sur l'aménagement de sites urbains contaminés du Nouveau-Brunswick, de la Table ronde nationale sur l'environnement (TRNEE) et l'économie et du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Au nom de tous les Néo-Brunswickois, la province félicite ces groupes pour leur travail novateur visant à faire progresser bon nombre des idées et des approches définies dans le présent document.

SITES CONTAMINÉS ET SITES URBAINS CONTAMINÉS – UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Le Nouveau-Brunswick a enregistré des avantages sociaux importants à la suite d'un siècle d'industrialisation. Cependant, ces progrès ne se sont pas accomplis sans coût. Au fur et à mesure que nous réaménageons de nombreuses propriétés industrielles et commerciales anciennes, nous découvrons les effets non intentionnels sur l'environnement que les utilisations passées ont eus dans ces sites. Le Nouveau-Brunswick n'est pas seul dans cette position. En effet, des collectivités partout au Canada découvrent des effets non intentionnels semblables sur l'environnement découlant de l'activité industrielle et elles doivent y remédier.

Lors de l'élaboration de cette stratégie, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est appuyé sur le travail important et les recommandations du Groupe de travail sur l'aménagement de sites urbains contaminés du Nouveau-Brunswick, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Au nom de tous les Néo-Brunswickois, la province félicite ces groupes pour leur travail novateur visant à faire progresser bon nombre des idées et des approches définies dans le présent document.

Il y a plusieurs décennies, les effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine attribuables aux déversements, aux fuites et aux rejets de contaminants n'étaient pas bien compris. Si un site était con-

taminé, la source immédiate et évidente de la pollution était habituellement nettoyée, mais on laissait souvent des restes de contamination sans le savoir. Heureusement, les Néo-Brunswickois comprennent maintenant qu'il faut éviter ces situations, connaissant également l'importance d'effectuer des assainissements efficaces.

Bien que la contamination soit reconnue comme un problème important depuis un certain temps, ce n'est que dans les années 1980 que le Nouveau-Brunswick a consacré des ressources gouvernementales au recensement et à l'assainissement de sites contaminés. Le problème à cette époque était la découverte de grandes quantités de contaminants attribuables à des réservoirs souterrains non étanches de stockage de produits pétroliers. Pour régler ce problème, le Nouveau-Brunswick a créé le *Règlement sur le stockage et la manutention des produits pétroliers* en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* en 1987. À l'aide des pouvoirs émanant de la *Loi* et du *Règlement*, le ministère de l'Environnement a commencé l'évaluation et l'enlèvement forcé des réservoirs non conformes.

Toutefois, ces efforts ont été gênés par les limites techniques et l'absence de normes pour orienter l'assainissement de la contamination connexe. Le pouvoir d'ordonner l'assainissement des lieux était en place, mais il n'y avait aucune norme reconnue pour l'évaluation et l'assainissement des lieux. Sans l'implantation de ces normes, la tâche de déterminer une approche appropriée pour chaque site prenait beaucoup de temps et était difficile.

En 1992, le Nouveau-Brunswick avait adopté des normes d'assainissement génériques sur la contamination pétrolière des sols et des eaux souterraines. Ces normes ont permis d'améliorer la situation, mais n'ont pas permis de cibler les nombreuses caractéristiques propres à un site. On reconnaissait également que les normes, bien qu'elles aient été élaborées avec prudence et fondées sur les meilleures données disponibles, ne reposaient sur aucune analyse scientifique rigoureuse.

Ce n'est qu'en 1999 qu'une approche complètement fondée sur la science a été adoptée pour l'évaluation et l'assainissement de sites contaminés. C'est à ce moment que les provinces de l'Atlantique, travaillant en partenariat, ont élaboré et adopté le processus d'assainissement en fonction des risques de l'Atlantique

(RBCA) pour l'évaluation environnementale et l'assainissement de sites. Cette approche constitue une méthode complète d'évaluation et d'assainissement de sites et elle est axée sur l'élimination des risques pour l'environnement et la santé humaine. Depuis 1999, le modèle RBCA a prouvé sa valeur en permettant l'évaluation et l'assainissement réussis de plus de 1 500 propriétés au Nouveau-Brunswick.

L'adoption du modèle RBCA a stimulé les efforts d'assainissement de nombreux sites au Nouveau-Brunswick, mais les neuf dernières années ont révélé d'autres problèmes non techniques qui empêchent également l'assainissement en temps utile des sites contaminés et le réaménagement de sites urbains contaminés. De nombreux projets de

réaménagement sont sapés en raison de préoccupations relatives à la « responsabilité découlant de lois et règlements ». Le problème est l'attribution juste de responsabilités en matière de conformité aux exigences réglementaires et l'incertitude concernant d'éventuelles mesures réglementaires. Les coûts de remise en état peuvent également avoir un effet dissuasif important et l'accès au financement est limité pour ces sites, car les prêteurs sont prudents face aux risques connexes. Il faut également reconnaître que l'approche de réglementation actuelle n'assure pas la certitude juridique dont bon nombre d'investisseurs ont besoin pour relever le défi que constitue le réaménagement d'un site urbain contaminé. Il faut élaborer des règles

plus claires pour permettre la planification nécessaire.

Reconnaissant les lacunes des approches adoptées récemment dans l'ensemble du pays pour régler ces problèmes, la TRNEE a publié en 2003 un rapport intitulé « Réhabiliter le passé, construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada ». Le rapport porte sur de nombreuses questions d'ordre juridique, de réglementation et de responsabilité qui sont encore en suspens et qui empêchent l'assainissement et le réaménagement des sites urbains contaminés. Le rapport présente également une solide analyse de rentabilisation en matière de politique publique visant à prendre des mesures pour déterminer les nombreux avantages environnementaux, économiques et sociaux importants du réaménagement des sites urbains contaminés.



Le Nouveau-Brunswick a examiné les recommandations de la TRNEE, les recommandations semblables formulées par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement ainsi que celles du Groupe de travail sur l'aménagement de sites urbains contaminés du Nouveau-Brunswick. Il a conclu que bon nombre des idées formulées étaient bonnes. La stratégie complète proposée ci-après adopte un grand nombre des principes fondamentaux du réaménagement de sites urbains contaminés recommandés par les initiatives précédentes. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick croit que l'application de ces principes au réaménagement des sites urbains contaminés jouera un rôle clé dans les efforts de viabilité de notre province sur les plans environnemental, social et économique.

STRATÉGIE COMPLÈTE DE RÉTABLISSEMENT DES SITES CONTAMINÉS

Le principal objectif de la stratégie complète du Nouveau-Brunswick en matière de réaménagement des sites urbains contaminés consiste à améliorer la gérance de l'environnement et à promouvoir la viabilité dans l'ensemble de la province. Une des façons d'atteindre cet objectif consiste à faciliter le réaménagement. En éliminant les obstacles inutiles entravant l'assainissement, le gouvernement peut rendre le réaménagement de sites urbains contaminés plus attrayant pour les investisseurs. Les mesures proposées ci-après cherchent donc à faciliter l'assainissement et le réaménagement des sites urbains contaminés sans compromettre les normes actuelles en matière de protection de l'environnement.

La stratégie cible quatre secteurs clés : un plus grand degré de certitude en matière de réglementation; les mesures incitatives; l'harmonisation dans les provinces de l'Atlantique; la sensibilisation. Certaines de ces mesures peuvent être mises en œuvre immédiatement, tandis que d'autres nécessiteront la participation accrue d'un large éventail de groupes du gouvernement, de l'industrie et d'autres intervenants.

Les mesures particulières visant à éliminer les obstacles inutiles et à promouvoir l'assainissement et le réaménagement des sites urbains contaminés sont décrites en détail ci-dessous :

1. Un plus grand degré de certitude en matière de réglementation

À l'heure actuelle, le Nouveau-Brunswick se fie aux Lignes directrices sur la gestion des lieux contaminés comme fondement technique et stratégique pour son programme de gestion des sites contaminés. Ces lignes directrices servent également à promouvoir et à faciliter le réaménagement des sites urbains contaminés. L'autorité légale sous-jacente à cette approche découle de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*. En vertu de la *Loi*, le ministre de l'Environnement peut « ordonner » l'assainissement de sites contaminés conformément aux lignes directrices. Bien que cette approche semble claire et simple, elle comporte un certain nombre d'embûches. Voici un aperçu de chaque problème réglementaire sapant à l'heure actuelle les efforts en matière d'assainissement et de réaménagement ainsi que les mesures prises pour régler ces problèmes :

a) Réglementation sur les sites contaminés

Les Lignes directrices sur la gestion des lieux contaminés ont permis d'assurer une décontamination adéquate, mais elles sont considérées comme un faible outil de promotion du réaménagement des sites urbains contaminés. Le statut de lignes directrices par opposition à celui de règlement provoque de l'incertitude dans le monde des affaires. Certains promoteurs et d'autres parties intéressées susceptibles d'assumer la responsabilité d'un site urbain contaminé ne voudront pas engager des investissements considérables sans l'assurance qu'un processus réglementé d'assainissement est en place.

Le gouvernement cherchera donc à transformer en règlement ses lignes directrices et ses normes d'assainissement. Cela permettra d'offrir aux avocats, aux promoteurs, aux banquiers et aux autres intervenants un certain degré de certitude en matière de réglementation. Cette certitude attirera plus d'intervenants intéressés au réaménagement de sites urbains contaminés au Nouveau-Brunswick, améliorera l'accès au financement de projets de sites urbains contaminés et renforcera le cadre juridique qui appuie la gestion des sites contaminés.

b) Définition des parties responsables

À l'heure actuelle, le ministre de l'Environnement dispose de vastes pouvoirs, dans certaines circonstances, pour identifier toutes les parties qui seront responsables légalement de l'assainissement des sites contaminés. Cette situation crée un environnement juridique

incertain, ce qui constitue un obstacle important au réaménagement de sites urbains contaminés pour les diverses parties concernées. Les acheteurs, les promoteurs et les prêteurs potentiels craignent de devoir assumer la responsabilité découlant de lois et de règlements à cause des actions posées par les anciens propriétaires de sites urbains contaminés.

Pour appuyer le principe du « pollueur payeur », la province ajoutera un élément de certitude au processus d'identification d'une partie responsable en définissant clairement, par règlement, le type de parties potentiellement responsables. Il sera ainsi possible d'attirer des promoteurs et des financiers pour exécuter des projets de réaménagement sans qu'ils aient à craindre de se voir accabler par la responsabilité découlant de lois et de règlements à cause des actions passées des autres.

c) Programme d'assainissement volontaire

Le pouvoir du ministre de l'Environnement de rendre des arrêtés est l'élément clé qui lui ou la permet de s'assurer de l'assainissement des sites contaminés. Malheureusement, certaines certifications environnementales et certains programmes de vérification considèrent le décret ministériel comme une forme de non-respect de la loi. Cependant, il n'existe aucun autre processus de réglementation au Nouveau-Brunswick pour obtenir le même résultat.

La province mettra donc sur pied un programme d'assainissement volontaire (PAV). En vertu des dispositions du PAV, une partie pourra se porter volontaire pour nettoyer un site contaminé. Ce faisant, cette partie n'assumera pas la responsabilité (c.-à-d. qu'elle n'acceptera pas le blâme). Un document définissant l'assainissement à effectuer serait rédigé et un calendrier d'exécution connexe serait ensuite établi par le promoteur et l'organisme de réglementation. Une fois approuvé et publié, le plan d'assainissement volontaire protégera le ou les promoteurs de mesures d'exécution punitives, pourvu que le plan soit suivi et que les points de référence soient respectés.

Le programme d'assainissement volontaire contiendra également un important élément de protection contre la responsabilité découlant des lois et des règlements environnementaux pour les parties qui désirent travailler avec la ou les parties bénévoles. L'élimination de cette responsabilité éventuelle découlant des lois et

des règlements environnementaux permet aux promoteurs, aux entrepreneurs et aux financiers de participer à des projets de réaménagement de sites urbains contaminés sans craindre une future responsabilité découlant desdites lois et desdits règlements.

d) Réglementation fondée sur le rendement

Dans le but de permettre aux promoteurs d'un projet d'assainissement de recourir à une vaste gamme d'options et d'approches d'assainissement des sites contaminés, la province ne précisera plus ou n'exigera plus l'approbation préalable de technologies ou de méthodes d'assainissement. Le règlement portera plutôt sur les résultats et les délais d'exécution pour les atteindre. Les promoteurs seront libres de conclure des contrats d'assainissement fondés sur le rendement. Le ministère de l'Environnement se préoccupera uniquement du résultat final des efforts déployés et non des méthodes particulières utilisées pour y arriver.

e) Transfert de la responsabilité découlant des lois et des règlements

Lorsque des sites urbains contaminés sont vendus et transférés, des accords sont souvent conclus entre l'acheteur et le vendeur au sujet de la future responsabilité environnementale. Cependant, en vertu de la législation actuelle, le ministre de l'Environnement n'a pas la possibilité de reconnaître le transfert de responsabilité. Ainsi, la vente d'une propriété sert uniquement à allonger, aux fins de la réglementation, la liste des parties éventuellement responsables. Même s'il semble que cette situation offre un avantage à l'organisme de réglementation, elle ne fait que décourager la participation des promoteurs et des prêteurs. De plus, elle n'encourage pas du tout les propriétaires à se départir d'une propriété dont ils ne veulent plus. Cette réalité constitue un sérieux obstacle à la vente et au réaménagement de propriétés touchées (ou anciennement touchées) au Nouveau-Brunswick.

Pour régler ce problème, le gouvernement provincial mettra en place les changements législatifs et réglementaires nécessaires pour permettre le transfert permanent de la responsabilité découlant de lois et des règlements. Dans le cadre de ce système, l'acheteur et le vendeur pourront conclure une entente concernant le transfert (ou la conservation) de la responsabilité que le ministre de l'Environnement pourrait également signer,

dans laquelle il sera indiqué que le transfert de la responsabilité découlant des lois et des règlements entrera en vigueur à la date où le processus réglementé d'assainissement sera terminé ou immédiatement si l'assainissement n'est pas nécessaire.

Des mesures de protection seront prises pour s'assurer que personne n'abuse de ce système (p. ex. en transférant intentionnellement la responsabilité découlant des lois et des règlements à une partie sans la stabilité et les ressources financières nécessaires).

f) Mode alternatif de règlement des conflits

Les litiges portant sur l'assainissement de sites contaminés sont généralement coûteux et prennent beaucoup de temps. D'après les expériences au Nouveau-Brunswick, et particulièrement aux États-Unis, les coûts de ces litiges peuvent souvent dépasser les coûts d'assainissement de certains sites. Le gouvernement provincial croit que les ressources financières consacrées au réaménagement de sites urbains contaminés devraient être dépensées dans des projets d'assainissement et de réaménagement plutôt qu'en frais juridiques.

Les mécanismes alternatifs de règlement des conflits (MARC) obtiennent un appui de plus en plus grand au Canada en tant que méthode plus opportune et rentable de règlement de problèmes de responsabilité. Ces systèmes comprennent habituellement une forme quelconque d'arbitrage exécutoire, plutôt que les tribunaux, pour résoudre ces conflits. Ainsi, dans le but de minimiser les dépenses juridiques liées au réaménagement de sites urbains contaminés, le gouvernement provincial mettra en œuvre un mécanisme alternatif de règlement de conflits pour aider à arbitrer les différends sur la responsabilité découlant de lois et règlements.

g) Exigences en matière d'avis

Le processus actuel d'assainissement exige qu'un avis soit placé dans la Gazette foncière du Nouveau-Brunswick chaque fois qu'une propriété fait l'objet du processus d'assainissement. Cette approche vise à s'assurer que les futurs propriétaires sont informés de la contamination de la propriété et des mesures correctives prises. Cette pratique a un objectif important pour les sites ayant été « fermés sous condition » — c'est-à-dire les sites exigeant l'utilisation et l'entretien des infrastructures ou visés par des contraintes d'utilisation des sols pour prévenir

les effets sur l'environnement et la santé humaine c'est-à-dire. Qu'il peut rester un peu de contamination résiduelle sur les lieux, mais elle ne représente aucune menace, à condition que certains contrôles soient mis en place). L'avis permet de s'assurer que les futurs propriétaires sont informés de ces circonstances, ainsi que de leur responsabilité de gérer les lieux d'une manière appropriée.

Bien que le système d'avis demeure un outil utile qu'on devrait continuer d'utiliser, il faut reconnaître que ces avis ont pour effet de marquer de nombreux sites du stigmate de la contamination alors que ce n'est pas toujours justifié, par exemple dans le cas de propriétés touchées par des déversements mineurs et dans d'autres situations semblables où la décontamination peut être effectuée facilement.

Pour régler ce problème, le gouvernement provincial commencera à éliminer ces avis dans les cas où l'activité future sur la propriété ne sera pas gênée par la contamination résiduelle. Il faut noter que cela ne nuira pas à la diligence raisonnable nécessaire concernant les antécédents d'une propriété pendant une transaction immobilière. Il s'agira simplement de supprimer l'avis dans la Gazette foncière du Nouveau-Brunswick pour certains sites.

Le Nouveau-Brunswick dispose également d'exigences concernant la signification d'avis de contamination au gouvernement et aux « tierces parties » (p. ex. une propriété voisine est touchée par les contaminants d'une propriété source). Plusieurs défis ont été définis avec l'approche actuelle au cours des neuf dernières années. Notamment, il est arrivé que le gouvernement et des propriétaires voisins aient été informés inutilement (p. ex. les quantités de contaminants étaient négligeables). Dans ces cas, l'avis peut avoir la malheureuse conséquence de multiplier inutilement le nombre de propriétés marquées par le stigmate de la contamination. Pendant que le gouvernement provincial cherche à intégrer le processus actuel de gestion de sites au nouveau règlement, ces avis seront améliorés et harmonisés aux procédures d'avis qui se sont révélés efficaces dans d'autres administrations.

h) Fermeture réglementaire

Le processus actuel d'évaluation et d'assainissement de site, qui repose sur les Mesures d'assainissement en fonction des risques (RBCA de l'Atlantique), est largement

accepté et perçu comme un meneur à l'échelle nationale. Néanmoins, dans le cadre de la législation actuelle, il n'est pas possible de fermer en permanence un dossier d'assainissement. La partie responsable et tous les futurs propriétaires doivent accepter la possibilité que le gouvernement change un jour ses normes d'assainissement et exige d'autres travaux sur le site. Ce climat d'incertitude a un effet négatif sur les efforts de réaménagement. La crainte d'une responsabilité perpétuelle découlant de lois et des règlements est probablement le plus grand obstacle au réaménagement de sites urbains contaminés.

Pour régler ce problème, la province étudiera la possibilité de créer une nouvelle loi qui permettra au gouvernement de « fermer » en permanence les dossiers de sites. Tel qu'on le conçoit à l'heure actuelle, il faudra peut-être créer un fonds pour conserver les sommes nécessaires au cas improbable où un site fermé aurait besoin de travaux supplémentaires pour protéger l'environnement ou la santé humaine à l'avenir (mais les propriétaires et les autres parties ne pourraient plus être obligés par le gouvernement d'effectuer de tels travaux).

Pour approfondir la question, le gouvernement provincial mènera des séances de consultation pour élaborer une approche réaliste.

2. Mesures incitatives

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick examine quelques programmes innovateurs offerts dans d'autres provinces et territoires, afin d'offrir des mesures incitatives et des allègements fiscaux pour certaines activités de réaménagement de sites urbains contaminés. Chose intéressante, certaines de ces approches pourraient être mises en œuvre sans engager de coûts et permettraient même d'augmenter les recettes fiscales tant pour la province que pour le gouvernement fédéral. Toutefois, étant donné les liens entre le droit fiscal fédéral et provincial, la province ne peut mettre en œuvre ces innovations sans l'acceptation et l'appui actif du gouvernement fédéral.

La province amorcera donc des discussions avec le gouvernement fédéral au sujet de politiques fiscales innovatrices dans ce domaine. Dans l'attente du succès de ces efforts, d'autres mesures particulières pourraient être mises en œuvre.

3. Harmonisation dans l'Atlantique

Depuis 1997, la gestion des lieux contaminés (y

compris la promotion du réaménagement de sites urbains contaminés) a énormément progressé grâce aux efforts du Comité du partenariat de mise en œuvre du RBCA de l'Atlantique (PIRI). PIRI de l'Atlantique, qui représente toutes les provinces de l'Atlantique et les principaux intervenants industriels, travaille continuellement pour harmoniser la gestion des sites contaminés dans le Canada atlantique. Une des principales réussites du groupe a été l'adoption de l'approche RBCA dans l'ensemble de la région. C'est remarquable pour de nombreuses raisons, mais particulièrement en ce qui concerne son influence positive sur le réaménagement de sites urbains contaminés dans les quatre provinces. L'approche commune permet aux promoteurs et aux autres intervenants éventuels de jouer un rôle actif dans l'ensemble de la région et d'éliminer les entraves habituelles à l'accès qui sont attribuables aux exigences provinciales réglementaires différentes.

Grâce à la leçon apprise en ce qui concerne les outils scientifiques et techniques utilisés dans les cas de sites urbains contaminés, tous les membres du PIRI ont exprimé le désir que l'approche stratégique globale du réaménagement de sites urbains contaminés soit harmonisée de la même façon dans l'ensemble du Canada atlantique. Les provinces de l'Atlantique ont récemment attribué à PIRI de l'Atlantique cette responsabilité; les premiers travaux sont en cours.

La province continuera d'appuyer les efforts d'harmonisation dans l'Atlantique par l'intermédiaire du PIRI de l'Atlantique et tentera de s'assurer que les mesures du Nouveau-Brunswick sont conformes à celles de nos partenaires de l'Atlantique.

4. Sensibilisation

Des études récentes ont fourni des données fiables concernant les retombées environnementales, économiques et sociales des projets de réaménagement de sites urbains contaminés. Dans le but de promouvoir une bonne compréhension générale de ces effets positifs, la province a récemment appuyé la tenue d'une série de séances d'information/ateliers sur les sites urbains contaminés à l'intention des avocats, des banquiers, des professionnels de l'immobilier et des décideurs municipaux et provinciaux. Témoin du succès de cette approche ayant réussi à susciter de l'enthousiasme envers les efforts de réaménagement de sites urbains contaminés, la province juge important d'amorcer d'autres initiatives de sensibilisation et séances de consultation. Elles cibleront une vaste gamme d'intervenants pour s'assurer que l'innovation dans ce domaine se poursuivra à l'avenir.